

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/93675>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Inleiding

De Wederopbouwwet, die op 1 juli 1950 in werking trad, verplichtte de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting onder meer om jaarlijks en gelijktijdig met de begroting van het departement, een uitgewerkt bouwprogramma met toelichting aan het parlement voor te leggen. Met het oog op de schaarse materialen en het deviezentekort, maar ook in verband met de werkgelegenheid achtten de regering en een meerderheid van het parlement een min of meer strikte planning van de bouwnijverheid geboden.

Het bouwprogramma of bouwplan had overigens niet alleen betrekking op die bouwwerken die door het departement van Wederopbouw en Volkshuisvesting werden uitgevoerd, dan wel ten laste van dit departement werden gesubsidieerd, maar ook op andere sectoren zoals openbare werken. De kern van het bouwprogramma was de verdeling van het bouwvolume over de verschillende sectoren, uitgedrukt in een geldbedrag. De minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting oefende zo invloed uit op de gang van zaken, teneinde de bouwnijverheid in geordende banen te leiden en te houden.

Overigens had PvdA-minister J. in 't Veld vanaf het begin van zijn ambts-termijn het opstellen van een jaarlijks bouwprogramma, een produkt van 'een vreedzaam maar fel gevecht'¹ tussen ambtelijke vertegenwoordigers van acht betrokken departementen in de zogenaamde 'prioriteitencommissie', wenselijk gevonden. Ook had hij het programma telkenjare, na advies van de Raad voor Economische Aangelegenheden uit de ministerraad, aan het parlement ter beoordeling voorgelegd.²

Het bouwplan kwam op nogal impressionistische wijze tot stand. De verdeling van het bouwvolume over de verschillende sectoren vond plaats aan de hand van een bepaling van knelpunten in het verstreken jaar. De prioriteitencommissie is er in de hier besproken periode niet in geslaagd de verdeling wetenschappelijk, op grond van bruikbare prognoses, uit te werken. Het gevolg was dan ook dat deze verdeling naar sommiger oordeel te weinig gemotiveerd was, waardoor het bouwprogramma slechts van beperkte waarde zou zijn.³

1 Aldus In 't Veld (*HEK* 1948-1949, p. 434).

2 Een uitzondering vormde het bouwplan-1948. Dit heeft de Kamer nooit bereikt in verband met de onzekerheid over de omvang van de Marshall-hulp (*HTK* 1948-1949, p. 912).

3 *HTK* 1949-1950, p. 1140, 1160.

Het bouwprogramma veranderde in de loop der jaren van karakter onder invloed van de verbeterde voorziening van bouwmaterialen, door de royālere deviezenvoorziening en door de vergrote arbeidsproduktiviteit in de bedrijfstak. Het bouwbeleid kon hierdoor rond 1950 wat soepeler worden dan in de eerste naoorlogse jaren. Waren de bouwplanposten voorheen aangenomen maxima met het oog op een billijke verdeling, later werden verschillende posten eerder ramingen waarvan men af moest wachten in hoeverre de werkelijkheid daarmee overeen zou stemmen. Het totaalcijfer van het bouwplan werd daarmee belangrijker dan de onderverdeling over de verschillende sectoren. Tevens won het bouwprogramma aan flexibiliteit. Mocht in de loop van een jaar blijken dat de realisering van het programma in bepaalde sectoren achter bleef bij de daarvoor uitgetrokken volumina, en mocht er in die gevallen geen reden zijn aan te nemen dat er nog een ommekeer zou plaats vinden, dan kon het onverbruikte volume worden toegevoegd aan sectoren waar men krap zat. Alleen bij excessen of bij gewijzigde omstandigheden behield de minister zich het recht voor de teugels strakker aan te halen.⁴

Voor de discussies in het parlement, die de essentie van het bouwbeleid raakten en die een belangrijk deel van de begrotingsdebatten in beslag namen, had dit tot gevolg dat zij een meer globaal karakter kregen. De toewijzing van het bouwvolume aan een bepaalde sector in het bouwprogramma was immers niet langer een definitieve. Het beleid kon tussentijds worden bijgesteld. Het veilig stellen van de belangen van wederopbouw en volkshuisvesting binnen het totale regeringsbeleid kreeg bij de begrotingsbehandelingen meer nadruk.

In het navolgende zullen we onderzoeken in hoeverre de prioritering van het kabinet-Drees-Van Schaik afweek van die van het parlement en in hoeverre de volksvertegenwoordiging hierop invloed heeft kunnen uitoefenen. Wij zullen hiertoe achtereenvolgens kijken naar de plaats van wederopbouw en volkshuisvesting binnen het totale regeringsbeleid, naar de verdeling van het bouwvolume over de verschillende sectoren van het bouwbedrijf en naar de regionale verdeling van het woningbouwvolume.

Bouwbeleid als conjunctuur-politiek instrument

Het parlement was algemeen van oordeel dat wederopbouw en volkshuisvesting een zeer belangrijke plaats in het regeringsbeleid dienden in te nemen maar absolute voorrang voor deze beleidsterreinen werd niet bepleit. Wel waren de parlementariërs, zoals we hierna nog zullen zien, vrijwel unaniem van oordeel dat een zo groot mogelijke woningproductie

4 HTK 1950-1951, Bijl. A, 1900- IX A, nr. 2, MvT, p. 5-6.

moest worden gegarandeerd. Maar met name de industrialisatie en, in wat mindere mate, de defensie mochten geen schade lijden door een al te expansief wederopbouw- en volkshuisvestingsbeleid. In het parlement kon in de jaren 1948-1951 eenieder, de CPN-fractie uitgezonderd, zich dan ook vinden in de ietwat cryptische formulering die werd genoteerd in het voorlopig verslag bij de rijksbegroting voor 1949: aan wederopbouw en volkshuisvesting 'dient alle prioriteit gegeven (...) te worden, welke, zonder onherstelbare schade aan andere levensbelangen van ons volk toe te brengen, mogelijk is.'⁵

De volksvertegenwoordiging was zich zeer wel bewust van een aantal factoren dat in de eerste vijf naoorlogse jaren een remmende werking op de bouwnijverheid uitoefende: het gebrek aan vakbekwame arbeidskrachten en een relatief lage arbeidsproductiviteit, het gebrek aan deviezen en, daarmee nauw samenhangend, het gebrek aan bouwmaterialen die voor een belangrijk deel geïmporteerd moesten worden. Weliswaar werd in de Eerste en Tweede Kamer nog wel eens gemord over de verdeling van de deviezen - zo zou minister In 't Veld zich in het gevecht om de deviezen in het kabinet voor het begrotingsjaar 1949 niet hard genoeg hebben opgesteld⁶ - maar in de regel legde het parlement zich gelaten neer bij de kabinetsbesluiten over de deviezenverdeling.

Op een ander punt was het regeringsbeleid echter meer omstreden. In de volksvertegenwoordiging heerste forse onenigheid over het streven van de regering het bouwbeleid te gebruiken als een conjunctuur-politiek instrument, een instrument dat bedoelde de nationale werkgelegenheidsontwikkeling in goede en evenwichtige banen te leiden. In zijn *Eerste Industrialisatienota* van september 1949 had de KVP-minister van Economische Zaken J. van den Brink de toon gezet voor dit beleid. Voor de bouwnijverheid had hij een apart plaatsje in zijn nota ingeruimd: 'De (...) uitbreidingsmogelijkheden voor de bouwnijverheid zijn door ondergetekende geformuleerd in overleg met zijn ambtgenoot van Wederopbouw en Volkshuisvesting. Een verhoging van het bouwvolume in de eerstkomende jaren is onder meer noodzakelijk, omdat de industrialisatie zelf eisen stelt met betrekking tot de bouw van bedrijfsgebouwen. Daarnaast is een stijging van de produktie in de bouwnijverheid nodig om de achterstand in verschillende sectoren, waaronder de woningbouw, in te halen. *De toeneming van de bouwproduktie is beperkt om te voorkomen, dat na het inhalen van de achterstand de behoefte aan bouwproduktie op een veel lager niveau zou komen te liggen en grote, blijvende werkloosheid zou ontstaan* (cursivering JR). Zij is

5 HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-I, nr. 4, VV, p. 9.

6 Vgl. in de Eerste Kamer E. Kraaijvanger (KVP), J. Tjalma en J. Schipper (beide ARP) en de verdediging van de minister (HTK 1948-1949, p. 418, 419, 421, 435). In de Tweede Kamer C. ten Hagen (PvdA), H. Gortzak (CPN), W.F.E. baron van der Feltz (CHU) en de repliek van In 't Veld (HTK 1948-1949, p. 872, 883, 884, 890, 912).

evenwel groot genoeg om te voorzien in de eisen, welke de industrialisatie stelt.⁷

Hier doet zich het merkwaardige verschijnsel voor dat, terwijl vrijwel alle bedrijven van de overheid zo veel mogelijk de vrije teugel kregen, het bouwbedrijf niet minder dan voorheen aan banden werd gehouden. De verklaring voor dit gegeven moet worden gezocht in de opmerkelijke samenstelling van de vraag naar bouwprodukten. De vraag wordt in geen enkele bedrijfstak zo zeer bepaald door de overheid als in het bouwbedrijf. Daardoor kan de overheid, door stimulering of afremming van de bouwnijverheid, deze gebruiken als instrument voor haar conjunctuurbeleid. Het bouwbedrijf functioneert zo als een economische 'trendsetter', te meer daar de ontwikkelingen in het bouwbedrijf in hoge mate uitstralen naar andere bedrijfstakken als de toeleveringsbedrijven. Overigens maakt de bijzondere samenstelling van de vraag naar bouwprodukten de bedrijfstak ook uiterst kwetsbaar. Als de overheid financieel in de problemen raakt ondervindt het bouwbedrijf hiervan in de regel meteen, vaak als eerste bedrijfstak, de weerslag.⁸

Tot twee keer toe riskeerde het kabinet met dit beleid een aanvaring met het parlement. In de rijksbegroting voor 1949, nog voor de verschijning van Van den Brinks *Eerste Industrialisatienota*, was een forse bezuiniging op de post openbare werken voorzien, een jaar later verdedigde minister In 't Veld zelfs de beperking van de woningproductie tot maximaal 55.000 woningen per jaar met een verwijzing naar het conjunctuurbeleid van de regering.

Om velerlei redenen, zo blijkt uit het voorlopig verslag op de rijksbegroting voor 1949, koesterde het parlement in overgrote meerderheid bezwaren tegen het voornemen van het kabinet de aanleg van openbare werken in 1949 goeddeels stil te leggen. Het in de werken geïnvesteerde kapitaal zou tijdens de stillegging geen rendement opleveren en de voortgang van de industrialisatie zou ernstig worden verstoord. Het grootste bezwaar was echter dat het twijfelachtig was of bij een omslag van de conjunctuur de werkloosheid zou kunnen worden opgevangen door het uitvoeren van openbare werken. Er zou voldoende basisvolume van zulke werken regelmatig in uitvoering moeten zijn omdat anders mensen (en dus *know-how*) en materiaal uit deze sector zouden wegvloeien.⁹

De minister van Financiën P. Lieftinck verdedigde het kabinetsbeleid in de memorie van antwoord met verve. De industrialisatie zou geenszins worden geschaad omdat de bezuinigingen op openbare werken juist voor dit

7 Geciteerd in: Hans Righart en Jan Ramakers, *Steigers weg! Bouw- en houtbonden van verdeeldheid naar eenheid 1945-1981* (Baarn 1982) p. 73. Zie hierover ook: *Bouwnota '62* (Economisch Instituut voor de Bouwnijverheid, Rotterdam 1962) p. 7.

8 Righart en Ramakers, *Steigers weg!*, p. 75

9 HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-I, nr. 4, VV, p. 18.

doel zouden worden aangewend. Het nut van de uitvoering van openbare werken voor de werkgelegenheidspolitiek was voor de regering verder evident: de effectiviteit van een stimulans in deze richting was slechts een kwestie van goede timing. Van een afbraak van het voor de voorbereiding noodzakelijke apparaat zou dan ook geen sprake zijn. Voorts wees hij op de noodzaak met het oog op de beperkt beschikbare deviezen prioriteiten te stellen. In de afweging van prioriteiten 'zullen op de voorgrond moeten staan de woningbouw en de bouw van industrieën, die op korte termijn deviezen opleveren.' Liefstinck sloot zijn betoog een beetje wrevelig af: 'Deze toekenning van prioriteit is zo algemeen en zo dikwijls ook in de Staten-Generaal als wens naar voren gekomen, dat zij (de regering, JR) hiervoor wel geen verdediging meer hoeft te geven.'¹⁰

De debatten in de Tweede Kamer leverden slechts een herhaling van standpunten op, al gooide Liefstinck ook nog het gewicht van het Centraal Plan Bureau in de strijd, op gezag waarvan het kabinet tot zijn besluit was gekomen. Hij zette tot slot zijn argumenten kracht bij door het spookbeeld van de inflatie op te roepen, inflatie die ongetwijfeld de kop zou opsteken bij overmatige investeringen in openbare werken.¹¹ De Kamer ging, zij het met duidelijke tegenzin, voor deze opeenstapeling van argumenten overstag.¹²

Een jaar later ontstond er met name in de Eerste Kamer commotie rond een gelijksoortig probleem. Bij de behandeling van de begroting voor zijn departement verdedigde minister In 't Veld een produktieplafond van 55.000 woningen per jaar. Wanneer dit plafond ernstig werd doorbroken voorzag hij, achteraf gezien wel erg optimistisch, in 1960 al een verzadiging van de markt. Grote werkloosheid onder bouwvakkers en werknemers in de toeleveringsbedrijven zou het gevolg zijn. De minister veronderstelde dat een derde van hen zonder werk zou raken.¹³ Het argument dat de rijks-overheid de hand op de knip moest houden voerde In 't Veld deze keer overigens niet aan. De financiering van de woningbouw werd sinds kort immers voor een zeer belangrijk deel door de gemeenten verzorgd.

CHU-senator J. Reijers, burgemeester van Kamerik en Zegveld en als zodanig direct belanghebbende bij een zo groot mogelijke woningproduktie, verwoordde de oppositie van met name CHU, ARP, VVD en CPN aldus: 'Wij kunnen ons voorstellen, dat ten gevolge van de nog immer precare deviezenpositie, de Minister gebonden is aan een zekere limiet in de toewijzing van het totaal bouwvolume; dat hij echter een politiek moet voeren,

¹⁰ *Ibidem*, nr. 8, MvA, p. 44-45.

¹¹ *HTK* 1948-1949, p. 217. Ook In 't Veld verschoot zich wel eens achter het CPB, dat nog meer invloed op de totale omvang van het bouwplan zou hebben dan het ministerie van Financiën (*HEK* 1948-1949, p. 433).

¹² Bij de debatten over de begroting van Verkeer en Waterstaat keerde het onderwerp echter weer op de agenda terug.

¹³ *HEK* 1949-1950, p. 530.

die nu reeds rekening houdt met een, zoals het in de Memorie van Antwoord heet, catastrophale inzinking in een verdere toekomst, ontmoet bij ons bedenking. (...) Deze politiek zouden wij niet juist achten.' De minister zou slechts rekening moeten houden met de deviezenpositie en met de beschikbare arbeidskrachten als er van het streven de achterstand zo snel mogelijk in te lopen iets terecht wilde komen.¹⁴ Omdat de regeringspartijen KVP en PvdA zich echter toegankelijk toonden voor de redenering van de minister, die bij een eerdere gelegenheid al had verklaard 'dat dit de voorname taak is, waarvoor wij in de toekomst zijn gesteld: te zorgen dat wij de conjunctuur in bedwang krijgen,'¹⁵ bleef het produktieplafond gehandhaafd. Een jaar later moest dat trouwens als gevolg van de Korea-crisis al worden terug gebracht naar 45.000 woningen.

De verdeling van het bouwvolume over de verschillende sectoren

Zoals reeds eerder opgemerkt, was de verdeling van het bouwvolume over de verschillende sectoren van het bouwbedrijf vooral een actueel thema in de jaren tot 1950 toen het bouwprogramma nog een sterk sturend karakter bezat. In de praktijk betekende dit, dat het kabinet-Drees-Van Schaik alleen tijdens de begrotingsbehandeling voor 1949 een rigide verdeling van het bouwvolume moest verdedigen. Wij concludeerden al dat het parlement, hoewel het vraagtekens plaatste bij de voorgenomen bezuinigingen op openbare werken in 1949, toch door de bocht ging voor de argumenten van de regering. *Grosso modo* was dit steeds het geval, wanneer parlementariërs tijdens de begrotingsdebatten specifieke belangen verdedigden tegenover de door de regering geuite wens het algemeen belang te definiëren als het belang van economisch herstel en wederopbouw. Voor bijzondere wensen op het gebied van de bouw van boerderijen, ziekenhuizen, scholen en kerken was geen ruimte, een standpunt dat steeds door het parlement ook wel werd aanvaard. Het is dan ook weinig zinvol de parlementaire debatten rond deze deelthema's hier in detail te bespreken.

De prioriteiten van het kabinet waren duidelijk, zoals hiervoor bleek uit Van den Brinks *Eerste Industrialisatienota* en uit Liefstincks toelichting op de miljoenennota: de industrialisatiepolitiek stelde zijn eigen eisen aan het bouwprogramma; de woningbouw prijkte als goede tweede op het verlanglijstje. En in de memorie van toelichting op de begroting voor wederopbouw en volkshuisvesting voor 1951 heette het nog eens nadrukkelijk:

¹⁴ HEK 1949-1950, p. 508. Zie ook: *Ibidem*, p. 514, 526.

¹⁵ *Ibidem*, p. 510 (H. Nijkamp, KVP), 512 (Kraaijvanger, KVP), 519 (C. Woudenberg, PvdA), HTK 1948-1949, p. 927 (In 't Veld). In de Tweede Kamer had W. Andriessen (KVP) zich bij die gelegenheid overigens achter het conjunctuurbeleid van de minister geschaard onder verwijzing naar de jaren 1933-1939 waarin zo'n beleid node was gemist (*Ibidem*, p. 923).

'Voorop is gesteld, dat de industrialisatie niet wegens ontoereikendheid van het volumen in de nijverheidssector mag worden geremd. (...) Mocht de industrialisatie (...) zodanige vlucht nemen, dat het programma tekort schiet, dan zal overwogen moeten worden deze hoogst belangrijke sector meer volume te geven, desnoods ten koste van andere sectoren.'¹⁶

Hoewel het parlement deze prioritering in het algemeen onderschreef, proeft men bij nauwkeurige lezing van de parlementaire debatten vaak toch een subtiel verschil in de opvattingen van regering en parlement. Meer dan eens krijgt de lezer de indruk dat veel volksvertegenwoordigers het gevoel hadden, dat de woningbouw toch een wat ondergewaardeerd aspect van het regeringsbeleid vormde. Daarbij moet men echter wel meewegen dat emotioneel-retorische pleidooien voor de volkshuisvesting waarschijnlijk meer electoraal krediet opleverden dan abstracte beschouwingen over het industrialisatiebeleid.

Met name de confessionele woordvoerders onderscheidden zich met soms gloedvolle betogen over de gesel van de woningnood, waarbij zij niet schuwden de toehoorders sombere visioenen voor te spiegelen van het dreigende zedelijke verval door gedwongen samenwoning en uitgestelde huwelijken van jonge gelieven. Ik wil met enkele citaten volstaan. Zo sprak J. Schouten (ARP) tijdens de algemene beschouwingen over de rijksbegroting in 1948 als volgt: 'Ik zou bijna zeggen: Als wij gespaard mogen blijven voor een oorlog, is binnen niet al te lange tijd het meest nijpende vraagstuk in Nederland voor allen de voorziening in het tekort aan woningen, vooral van morele zijde gezien.'¹⁷ En H. Tilanus (CHU) bij dezelfde gelegenheid: 'Wanneer er op het ogenblik één sociaal vraagstuk is, dan is het naar mijn inzicht het woningbouwvraagstuk. (...) Uit een sociaal en ook uit een moreel oogpunt is het woningvraagstuk naar mijn inzicht thans wel een van de allerbelangrijkste vraagstukken.'¹⁸ Een jaar later beschreef A. Stapelkamp (ARP) bij de behandeling van de begroting voor wederopbouw en volkshuisvesting dat morele gevaar. Het 'morele en geestelijke kwaad (komt) voort uit het feit, dat jongelui, die de huwbare leeftijd hebben bereikt, jaren moeten wachten, voor ze voor toewijzing van een woning in aanmerking komen.'¹⁹ En W. Andriessen (KVP) voegde daar aan toe: 'Het gaat niet alleen om gezinnen, die geen eigen woning hebben (...) maar het gaat ook om onze jeugd, onze duizenden jongens en meisjes, die een gezin willen stichten; velen van hen verkeren in zedelijke nood (...)' Kortom: hier kon geen gezond gezinsleven bloeien.²⁰ Hoewel de KVP haar 'eigen' minister van Economische Zaken Van den Brink bij andere gelegenheden trouw

16 HTK 1950-1951, Bijl. A, 1900-IX A, nr. 2, MvT, p. 5.

17 HTK 1948-1949, p. 153-154.

18 *Ibidem*, p. 166-167.

19 HTK 1949-1950, p. 1146.

20 *Ibidem*, p. 1148.

steunde, zag zij hier blijkbaar gelegenheid zich voor de publieke tribune te profileren op het thema gezinspolitiek.

De prioriteitenafweging van het kabinet kreeg alleen de onvoorwaardelijke steun van de PvdA. Want, hoewel het Nijmeegs gemeenteraadslid C. ten Hagen zich in 1948 liet ontvallen, dat de woningbouw absolute prioriteit verdiende terwijl de noodzaak van alle andere bouwactiviteiten zou moeten worden aangetoond (hij twijfelde wel eens aan de urgentie van bepaalde uitgevoerde werken)²¹ nam partijgenoot C. Woudenberg de minister in de Senaat in bescherming. Hij betoogde dat het 'onmogelijk (is) vol te houden, dat de volkshuisvesting en dus het bouwen van woningen een zodanige prioriteit moet hebben, dat daaraan al het andere ondergeschikt moet worden gemaakt.' Hij protesteerde met klem tegen een voorstelling van zaken als zou de minister een 'doetje' zijn, een man die zich voetstoots bij voorstellen van de prioriteitencommissie neerlegde.²² En toen W.F.E. baron van der Feltz (CHU) tijdens de bespreking van het bouwplan 1949 de minister in overweging gaf materialen van andere sectoren beschikbaar te stellen voor de woningbouw omdat hij het risico reëel achtte dat de geldverslindende industrialisatiepolitiek toch zou mislukken, kwam de socialist S.A. Posthumus in het geweer. Niet alleen had Van der Feltz zich kwetsbaar gemaakt door laconiek op te merken: 'Ik weet zelf de oplossing niet (...) van dit door mij gestelde probleem. Dat hoeft ook niet want ik ben geen Minister.' Maar zijn uitspraken waren in deze tijd van 'pompen of verdrinken' volgens Posthumus ook 'levensgevaarlijk'. Hij toonde zich ernstig verontrust over het feit dat slechts 1,2% van de deviezenpot voor industriële bouw, handel en verkeer was uitgetrokken: 'Voorlopig ben ik geneigd dit een beangstigend laag cijfer te noemen.' Mogelijk lag zelfs bij de bouw van industriële projecten de 'bottleneck' van het hele industrialisatiebeleid. De minister moest zich dan ook sterk maken om bij de bevolking meer begrip te kweken voor de problemen.²³

In 't Veld liet de discussies gelaten over zich heen gaan. Hij schaarde zich weliswaar geheel achter Posthumus' opvattingen en hij gaf zelfs toe dat de bedragen uitgetrokken voor bedrijfsbouw (160 miljoen voor industrie, 80 miljoen voor handel en verkeer) aan de krappe kant waren, maar hij meende toch te moeten opmerken dat zijn speelruimte beperkt was. Op de bepaling van de totale omvang van het bouwplan had het Centraal Plan Bureau de meeste invloed, omdat dit bureau het meeste zicht had op de invloed van het bouwplan op de totale economische ontwikkeling.²⁴ De minister was er verder van overtuigd dat het parlement zich maar het beste bij de verdeling van het bouwvolume over de verschillende sectoren neer

²¹ HTK 1948-1949, p. 872.

²² HEK 1948-1949, p. 430.

²³ HTK 1948-1949, p. 890, 899-900, 924-925.

²⁴ HEK 1948-1949, p. 433.

kon leggen, omdat in de praktijk iedereen toch vond dat zijn 'eigen' sector er maar bekaaid van af kwam. Hij vond het dan ook volstrekt zinloos de belangenorganisaties bij het overleg te betrekken. Bij gebrek aan een beter alternatief moest de prioriteitencommissie die taak maar blijven vervullen, al moest de minister toegeven dat 'tot het eerlijk afwegen van het ene belang tegen het andere (...) zelfs deze ambtenaren maar heel moeilijk (kunnen) komen.'²⁵ En aldus geschiedde.

Even leek het er op dat in 1950, toen de materialen- en deviezenvoorziening aanmerkelijk was verbeterd, de discussie over de verdeling van het bouwvolume over de verschillende sectoren zou verwateren. Het is symptomatisch dat Ten Hagen tijdens de debatten over het bouwplan-1951 verklaarde inmiddels meer geïnteresseerd te zijn in de sociale dan in de financiële kant van het probleem. Hij verlegde de discussie dan ook naar de verdeling van het voor de woningbouw uitgetrokken bouwvolume over de verschillende woningtypen: de naar zijn oordeel onderbedeelde arbeiderswoningbouw, de middenstandsbouw en de bouw van woningen voor de meer welgestelden.²⁶ Spoedig echter zou de oude discussie onder invloed van de Korea-crisis en deerschikking van de overheidsmiddelen weer in alle hevigheid opblazen.

De regionale woningdistributie

J. Nycolaas geeft in zijn boek over de geschiedenis van de Nederlandse volkshuisvesting een heldere uiteenzetting over de regionale verdeling van het woningbouwvolume. De in het bouwprogramma gegeven verdeling was op de provincies gericht. Deze verfijnden de distributie door toewijzing van de woningcontingenten aan de gemeenten. Al voor de inwerkingtreding van de Wederopbouwwet gold als grondslag voor de verdeling van het woningbouwvolume de mate waarin zich een acuut woningtekort voordeed: de vraagfactor was maatgevend. Vanaf 1956 gold de aanwezige en aanwijsbare bouwcapaciteit als norm: de aanbodfactor werd maatgevend. Aanvankelijk had het contingeringsbeleid betrekking op de hele woningproductie. Vanaf 1955 werden bepaalde woningtypen van het contingeringsbeleid uitgesloten op grond van de verwachting dat de vrije markt evenwicht zou aanbrengen in vraag en aanbod.²⁷

Nycolaas' uiteenzetting heeft de charme van de eenvoud. De parlementaire werkelijkheid was echter veel ingewikkelder. In het parlement botsten immers regionale belangen en sentimenten met het nationaal belang. Zelden

²⁵ HTK 1948-1949, p. 912.

²⁶ HTK 1950-1951, p. 810-811.

²⁷ Jacques Nycolaas, *Volkshuisvesting. Een bijdrage tot de geschiedenis van woningbouw en woningbouwbeleid in Nederland, met name sedert 1945* (Nijmegen 1974) p. 129-131.

hebben parlementariërs zich zo sterk geïdentificeerd met de regio waaruit zij afkomstig waren als tijdens de kamerdebatten over de toewijzing van de woningcontingenten. Van partij- of fractiestandpunten was nauwelijks sprake. De regionale sentimenten werden de eerste jaren na de oorlog versterkt door de enorme woningnood en de verwoestingen waaronder bepaalde streken en steden in het bijzonder te lijden hadden.

Formeel vond de verdeling van de woningcontingenten inderdaad plaats op de hierboven omschreven wijze (de verdeling van het volume voor industriële bouw, ziekenhuisbouw, scholen- en kerkenbouw etc. geschiedde door de minister zonder tussenkomst van de provincie en leverde niet veel problemen op). Bij de verdeling van het woningbouwvolume stond de minister als doel voor ogen, binnen vijf jaar een gelijk woningtekort in de verschillende provincies te hebben, uitgedrukt in een percentage van het aantal beschikbare woningen.²⁸

Aan de uiteindelijke beslissing ging een langdurige procedure vooraf. Het departement van Wederopbouw en Volkshuisvesting berekende eerst naar 'objectieve normen' het woningtekort. De berekening werd met bijbehorende gegevens voorgelegd aan de besturen van de provincies en van de drie grote gemeenten, die op dezelfde voet als de provincies werden behandeld. Bezwaren van deze besturen - zij maakten van de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen een dankbaar gebruik - werden behandeld in een adviescommissie, waarin vertegenwoordigers zitting hadden van provincies, gemeenten en betrokken departementen. De minister stelde daarop de verdeling vast overeenkomstig het advies van de commissie. Een 'eerlijker en objectiever' procedure was volgens In 't Veld niet denkbaar.²⁹ Niettemin ontlokte de verdeling, met name tijdens de behandeling van de begroting voor 1949, aan het parlement een storm van protest. De kritiek concentreerde zich op drie hoofdpunten.

In de eerste plaats zouden de gehanteerde objectieve normen niet deugen, omdat zij waren gebaseerd op de ontwikkeling van de bevolkingscijfers in de jaren 1930-1939. De bevolkingsgroei dreigde echter veel onstuimiger te verlopen dan door extrapolatie van de vooroorlogse cijfers kon worden verondersteld. Ook was door de industrialisatiepolitiek het migratiegedrag geheel anders dan het departement leek te verwachten. Op grond hiervan veronderstelde bijvoorbeeld het Tweede Kamerlid F. van Vliet (KVP), voormalig wethouder van Eindhoven, dat de nieuw ontwikkelde industriële streken van Limburg, Noord-Brabant en Overijssel zwaar werden benadeeld.³⁰

ARP-senator Tjalma maakte zelfs principieel bezwaar tegen het werken 'met de rekenliniaal'. Er waren hogere normen in het geding. In navolging van

²⁸ HTK 1948-1949, Bijl. A, 1000-IX A, nr. 14, MvA, p. 31.

²⁹ HTK 1948-1949, p. 917.

³⁰ *Ibidem*, p. 897.

de Zeeuw Reijers, die sprak van een 'nationale ereschuld' aan Zeeland, vroeg hij retorisch: '(...) waarom heeft men buiten beschouwing gelaten, dat Walcheren in 1944 bewust opgeofferd is in het belang van de Nederlandse en van de gehele geallieerde zaak ten gevolge waarvan een groot aantal woningen verzwolgen is? Mag hier alleen de rekenliniaal spreken?'³¹ Overigens liet de Drent Tjalma hier geen persoonlijke regionale sentimenten spreken maar wellicht werd hij des te meer door partijpolitieke en electorale motieven gedreven. In de Tweede Kamer appelleerde ook C. van Dis (SGP) aan het nationale schuldgevoel. Niet alleen Zeeland, de Betuwe, Rotterdam en Den Haag waren tijdens de oorlog geslachtofferd. De regering mocht ook de individuele kleine verwoeste gemeenten niet in de steek laten. Van Dis dacht daarbij met name aan het Betuwse Kesteren-Opheusden, dat zich vergeefs tot de regering had gewend met een verzoek tot verhoging van het bouwvolume, en het vissersdorp Ter Heyde 'welker bewoners immers getoond hebben warme aanhangers en verdedigers te zijn van vorstenhuis en vaderland'³² (en van de SGP, is men licht geneigd daarbij te denken).

Het tweede bezwaar tegen de beslissing van de minister luidde, dat hij geen rekening had gehouden met de aanbodfactor, met de bouwcapaciteit die per provincie beschikbaar was. Het waren, alweer, Tjalma en Van Vliet die de minister wezen op het gevaar dat de planning in de ene provincie tot werkloosheid zou kunnen leiden, terwijl de produktie van de toegewezen woningen in een andere provincie wellicht niet zou worden gehaald.³³

Het zwaarst wegende argument tegen het distributieplan luidde echter, dat de minister bij de berekening van het woningtekort geen rekening had gehouden met de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad. Een provisorisch voor tijdelijke menselijke bewoning geschikt gemaakte stal of een met kunst en vliegwerk voor instorten behoed krot woog in de telling even zwaar als een knappe nieuwbouwwoning. Anders gezegd: aan de volkshuisvesting werd op onaanvaardbare wijze voorrang verleend boven de wederopbouw. Juist aan dit rijkelijk subjectieve bezwaar - de invulling van het begrip 'bewoonbare woning' is immers zeer persoonlijk - ontleenden tal van parlementariërs, van wie sommigen zich voor het overige nooit met wederopbouw en volkshuisvesting bezig hielden, argumenten om te betogen dat de regio waarmee zij bijzondere banden onderhielden werd benadeeld.

Zo vroeg de uit Assen afkomstige socialist J. Cramer in de Eerste Kamer bijzondere aandacht voor de provincie Drente, waar het aantal vertrekken per woning landelijk gezien het kleinst was en het aantal bewoners per woning, het percentage samenwonende en alleenwonende huishoudens zonder

³¹ HEK 1948-1949, p. 420, 428.

³² HTK 1948-1949, p. 908.

³³ *Ibidem*, p. 897; HEK 1948-1949, p. 419.

voldoende slaapruimte het hoogst, waar het aantal samenwoningen boven het landelijke gemiddelde lag en de gezinnen, na die uit Brabant en Limburg, het kinderrijkst waren. De KVP-er Kraaijvanger, voormalig gemeenteraadslid en wethouder van Rotterdam, wees op het nationale belang van de zwaar beschadigde havenstad, en zijn Maastrichtse partijgenoot L. Regout rekende de minister voor dat het feitelijke woningtekort in de Limburgse hoofdstad een landelijk record opleverde.³⁴

In de Tweede Kamer accepteerde alleen Ten Hagen de criteria van de minister. Wij zagen al dat Van Vliet en Van Dis zich geroepen voelden specifieke regionale en lokale belangen te verdedigen. Daarnaast trad Rotterdams burgemeester Oud (VVD) voor de Maasstad in het strijdperk - een derde van de totale Nederlandse oorlogsschade was hier aangericht - de Fries Algera (ARP) voor de noordelijke provincies op grond van het feit dat de woningen gezinsgrootte niet was meegewogen bij de opstelling van de verdelingscriteria en het Zeeuwse Provinciale Statenlid Van der Feltz voor de verwoeste Zeeuwse gebieden, die naar zijn oordeel op een blijvende achterstand werden gezet.³⁵

In 't Veld bleef bepaald stoïcijns onder de stroom van kritiek die hij met een fraai sofisme pareerde: 'Ik heb nu tenminste de voldoening dat niemand tevreden is. Dat kan ook een aanwijzing zijn, dat het er in het algemeen genomen niet zo ver naast is geweest. Ik zou mij veel ongeruster gevoelen, wanneer ik mededelingen kreeg, dat men in bepaalde delen van het land tevreden was, want dan zou ik moeten aannemen, dat men daar te veel heeft gehad.'³⁶

De minister nam weliswaar de kritiek op de door hem gehanteerde objectieve normen serieus, zelfs gaf hij grootmoedig toe dat er een paar telfouten waren gemaakt, maar verder stond het parlement wat hem betrof voor een onvervalst *fait accompli*: aan de toewijzingen voor 1949 viel niet meer te tornen. Bovendien was de gevolgde procedure in essentie juist geweest. In 't Veld tilde ook niet zwaar aan de regionale verschillen in aanwezige bouwcapaciteit: het probleem kon eenvoudig worden opgelost door tijdelijke verplaatsing van arbeidskrachten, zoals die ook in het recente verleden had plaats gevonden. Ook over de mogelijkheid speciale contingenten aan zwaar getroffen gemeenten toe te kennen was de bewindsman kort: 'Van speciale toewijzingen wil ik voortaan af.' Daarvoor moest men zich maar tot de provinciale besturen wenden.³⁷

In 't Veld wilde wel graag nog iets kwijt over het herstel van de tijdens de oorlog verwoeste gebieden. Hij was van oordeel dat de achterstand al aardig was ingelopen. Rotterdam en Den Haag vormden echter een 'ernstige uit-

³⁴ HEK 1948-1949, p. 413, 418, 429-430.

³⁵ HTK 1948-1949, p. 873, 890, 895-896, 909.

³⁶ HEK 1948-1949, p. 438.

³⁷ HTK 1948-1949, p. 918; zie verder: *Ibidem*, p. 917-918, HEK 1948-1949, p. 438-439.

zondering'. Als er al aan bepaalde regio's voorrang moest worden verleend, dan aan deze steden, niet bijvoorbeeld aan Zeeland. Hij streefde verder naar een zo snel mogelijk herstel van de verwoeste kernen van steden als Rotterdam, Middelburg, Tiel, Venlo, Nijmegen en Den Helder, omdat deze steden anders hun regionale functie niet meer konden vervullen. De gelden hiervoor moesten echter uit de sector handel en verkeer komen, een sector die financieel al krap was bedeed.³⁸

Zowel de Tweede als de Eerste Kamer accepteerde de nederlaag, maar pas nadat de minister had toegezegd het volgende jaar de gehanteerde criteria voor de contingentering te zullen verfijnen.

Het volgende jaar veroorzaakte de contingentering inderdaad aanmerkelijk minder deining, al gaven de Tweede Kamerleden algemeen te kennen teleurgesteld te zijn over het feit dat zij de cijfers uit de pers hadden moeten vernemen. Aan de contingentering lag nog steeds het begrip 'acute woningnood' ten grondslag, maar voortaan werd als norm gehanteerd het totaal aantal huishoudens met kinderen dat bij andere huishoudens inwoonde. Voor de herbouw van bedrijfspanden in de verwoeste stadskernen wilde de minister een speciaal contingent beschikbaar stellen.³⁹

De nieuwe definitie van het begrip acute woningnood leverde nog wel enkele vragen op. Zo meende G. Ritmeester (VVD) dat gemeenten waaruit veel inwoners waren geëvacueerd, in de problemen raakten; zij kregen immers te weinig woningen toegewezen om evacués die wilden terugkeren op te vangen. En H. Gortzak (CPN) wees op het probleem dat inwonende kinderloze gezinnen die wel kinderen wensten buiten de telling bleven.⁴⁰ Maar veel problemen leverde de contingentering niet meer op.

Alleen Van der Feltz kon in 't Velds ontkenning van de Zeeuwse problemen maar moeilijk verteren. Nog tijdens de behandeling van de begroting voor 1951, toen de contingentering nauwelijks meer een onderwerp van parlementaire discussie was, wierp hij de minister voor de voeten, dat 'Den Haag' kennelijk alleen de belangen van het westen des lands wenste te behartigen. In een geëmotioneerd betoog wees hij de stelling dat Zeeland bevoordeeld werd van de hand. Vinnig voegde hij de minister toe, dat deze zich blijkbaar liet leiden door 'enige papiertjes (...) die hij waarschijnlijk statistieken zal noemen. (...) Ik hecht aan statistieken ("l'art de grouper les chiffres") niet veel waarde.'⁴¹

In 't Veld was echter niet onder de indruk en gaf geen krimp. Omdat Van der Feltz in de Kamer geen steun meer vond voor zijn opvattingen was de discussie over de regionale verdeling van de woningcontingenten voorlopig gesloten.

³⁸ HTK 1948-1949, p. 922.

³⁹ HTK 1949-1950, Bijl. A, 1400-IX A, nr. 15, VV, p. 2; *Ibidem*, nr. 16, MvA, p.11.

⁴⁰ HTK 1949-1950, p. 1150, 1154.

⁴¹ HTK 1950-1951, p. 838; zie ook: *Ibidem*, p. 814.

Tot slot

Hoewel het parlement veelvuldig, soms ernstige, kritiek uitoefende op de prioriteiten in het bouwbeleid van de regering, was er bijzonder weinig ruimte om aan de parlementaire wensen tegemoet te komen. Het bouwprogramma stelde het parlement in de jaren 1948-1951 voor een aantal voldongen feiten. De prioritering, zoals vastgelegd in het bouwprogramma, werd immers goeddeels bepaald door macro-economische overwegingen en doelstellingen van de regering. Deze konden bij de behandeling van de begroting voor volkshuisvesting en wederopbouw wel besproken, maar moeilijk gewijzigd worden.

In de eerste plaats viel aan het conjunctuurbeleid niet te tornen. Het parlement onderschreef weliswaar in principe de uitgangspunten van dit beleid, maar toen deze in de praktijk op het concrete bouwbeleid werden toegepast, rees verzet. Ook moest de volksvertegenwoordiging inbinden, toen zij voorzichtig suggereerde dat het industrialisatiebeleid een te zware wissel trok op de woningbouw. Het parlement boekte slechts een klein succesje toen het minister In 't Veld ertoe wist te bewegen de evident slordig gekozen maatstaven voor de regionale verdeling van de woningcontingenten bij te stellen. De overige kritiek werd gesmoord in de tegenwerping, dat het regionale en lokale belang moest wijken voor het algemeen belang.

Tot slot moet worden opgemerkt dat, zo er al van duidelijke partijstandpunten sprake was, er in deze weinig onderscheid te bespeuren valt. Van de partijen die zich coalitiegetrouw mild-kritisch maar coöperatief tegenover het regeringsbeleid opstelden, onderscheidden zich slechts de PvdA en de CHU: de eerste door een relatief toegeeflijke houding tegenover minister In 't Veld, de laatste door een opmerkelijk kritische attitude. De houding van de PvdA kan verklaard worden door de geestverwantschap met de minister, terwijl de opstelling van de CHU wellicht opgevat kan worden als een echo van de anti-socialistische verkiezingscampagne van deze partij.